

della pena inflitta, o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno dieci anni di pena.

Nel semestre in esame detto organo, su 78 richieste prese in esame per la detenzione domiciliare, ne ha accolte **30**; contestualmente ha valutato 34 richieste di affidamento in prova al Servizio sociale, accogliendone **4**; infine ha concesso la libertà condizionale a **6** collaboratori su 22 richieste pervenute.

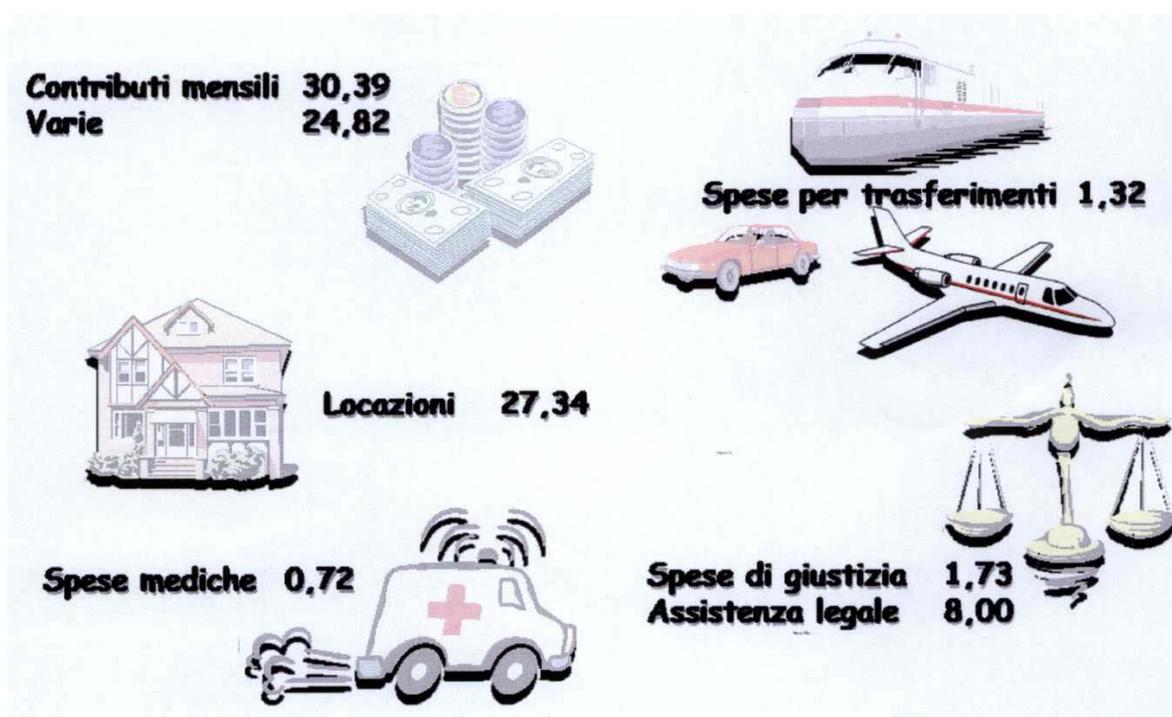
CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) L'assistenza economica

I programmi di protezione prevedono, oltre a tutti gli strumenti necessari volti a garantire l'incolumità personale dei soggetti tutelati, l'attuazione di misure di assistenza economica che comprendono la sistemazione alloggiativa, le spese per i trasferimenti e per esigenze sanitarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento, nel caso di impossibilità del soggetto di svolgere attività lavorativa.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 1° SEMESTRE 2010



L'entità dell'assegno di mantenimento viene stabilita dalla Commissione Centrale e, comunque, non può superare un ammontare di

cinque volte l'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della Legge n. 335/1995.

Nel periodo gennaio-giugno 2010 il costo dell'attuazione di tali misure ha raggiunto la cifra complessiva di € **36.846.707,04**, evidenziando un incremento delle spese rispetto al semestre precedente (€ 34.112.645,02 al 31.12.2009).

Osservando le percentuali relative ai singoli capitoli di spesa si rileva che sia le spese varie che quelle per gli alberghi e per l'assistenza legale hanno subito un incremento che supera il punto percentuale, passando le prime dal 22,98% al **24,82%**, le seconde dal 3,74% al **5,68%** e le terze dal 5,88% all'**8,00%**. Si sono altresì incrementate, anche se in maniera infinitesimale, le spese di giustizia, passate dall'1,44% all'**1,73%**, e quelle per i trasferimenti, dallo 0,86% all'**1,32%**.

Al contrario, le spese per l'assistenza sanitaria hanno subito un impercettibile decremento, passando dallo 0,84% allo **0,72%**, il costo dei contributi mensili è sceso di quasi un punto percentuale, passando dal 31,34% al **30,39%** ed infine le spese per le locazioni hanno subito una riduzione più marcata, passando dal 32,92% al **27,34%**.

Tuttavia, occorre rilevare che la totalità dei dati economici esposti risente della insufficienza di fondi sul capitolo 2840, che comporta l'impossibilità di fronteggiare gli impegni di spesa assunti nei tempi tecnici contrattualmente previsti.

Anche, l'apparente decremento della spesa sostenuta per le locazioni di immobili (destinati ad esigenze abitative connesse con l'attuazione delle misure tutorie) è di fatto determinato dall'impossibilità di corrispondere i canoni dovuti per il mese di giugno entro il termine del semestre, la cui regolare erogazione avrebbe riportato il *trend* di spesa sostanzialmente in linea con il dato registrato nel semestre precedente.

Deve altresì evidenziarsi che, malgrado una gestione delle spese molto oculata, l'erogazione dei servizi primari di assistenza è sempre più a rischio poiché, nel corso degli anni, le risorse destinate all'attuazione delle misure di protezione hanno subito una notevole riduzione.

Contestualmente, la carenza di fondi ha di fatto impedito la fuoriuscita dai programmi tutori di numerosi collaboratori (per i quali è già stata deliberata la capitalizzazione delle misure economico-assistenziali), con conseguente incidenza negativa sull'entità dei costi gestionali, risultata accresciuta dal consequenziale aumento del numero di persone che permangono a programma.

Di 180 capitalizzazioni, deliberate alla data del 31.12.2009, per un onere complessivo stimabile in € 18.000.000 la carenza di fondi disponibili ha reso possibile darne esecuzione a soltanto 40, risultate a vario titolo improcrastinabili, per una spesa globalmente sostenuta di € 1.500.000 ed un residuo debito di esercizio, già riscontrabile nel 1° semestre 2010, pari ad € 16.500.000, relativo alle somme connesse alle 140 capitalizzazioni deliberate e non erogate.

A conferma della gravità dell'analisi dei costi rapportata al *plafond* delle risorse disponibili sul capitolo 2840 basti evidenziare che per il corrente anno il Bilancio dello Stato, alla voce “*spese per la gestione di coloro che sono sottoposti a protezione*”, ha previsto stanziamenti in misura notevolmente inferiore al solo fabbisogno economico rappresentato per le spese ordinarie.

Infatti, il Servizio Centrale di Protezione, per la copertura delle sole spese obbligatorie (contributi mensili e locazioni) del primo semestre del 2010, ha ottenuto la somma di € 12.000.000 a fronte di una richiesta di € 24.864.245, il che ha consentito (utilizzando anche il residuo di cassa derivante dall'esercizio precedente) di erogare unicamente le suesposte capitalizzazioni a carattere di improcrastinabilità nonché di provvedere al pagamento dei contributi mensili e dei canoni di locazione fino al mese di maggio.

Al fine di assicurare la funzionalità minima del sistema tutorio si delinea quindi la necessità di adeguare l'entità delle risorse disponibili agli impegni di spesa derivanti *ex lege* dall'attuazione dei programmi di protezione.

b) L'assistenza sanitaria

Nelle misure assistenziali destinate alla popolazione protetta è compreso il diritto all'assistenza sanitaria, che viene attuato con la supervisione dell'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

I due medici ed il personale di supporto che compongono detto Ufficio hanno svolto un'intensa attività di assistenza che si è concretizzata, nel semestre in questione, nell'esame di 1852 istanze di rimborso per spese relative a farmaci ed a prestazioni specialistiche non effettuabili tramite le strutture del Servizio Sanitario Nazionale.

Come previsto dalla prassi applicativa sono state eseguite 4 visite, su richiesta dell'Autorità Giudiziaria, al fine di fornire pareri sia clinici che medico-legali volti a determinare la compatibilità col regime carcerario e l'idoneità a comparire in giudizio dei soggetti interessati.

Inoltre, il personale sanitario ha provveduto alla conversione delle cartelle cliniche con nominativi di copertura per consentire il proseguimento delle cure in regime di protezione, oltre alla conversione delle documentazioni vaccinali dei figli di collaboratori e testimoni.

c) L'assistenza psicologica

Parallelamente, la popolazione tutelata ha la possibilità di fruire dell'assistenza psicologica, curata dal personale dell'Ufficio Assistenza Psicologica istituito presso il Servizio Centrale di Protezione.

I tre Direttori Tecnici Psicologi, coadiuvati dal personale di supporto assegnato a detto Ufficio, hanno svolto un'intensa attività di assistenza e sostegno rivolta a collaboratori, testimoni e familiari con lo scopo di individuare ed analizzare le problematiche rappresentate dagli interessati.

La loro attività si è concretizzata sia in interventi diretti (incontri e colloqui con la popolazione protetta) che attraverso incontri con responsabili e specialisti delle strutture sanitarie pubbliche e socio-assistenziali dislocate sul territorio nazionale, con lo scopo di garantire una

continuità terapeutica ed elevati standard qualitativi agli interessati, a seguito del trasferimento in località protetta.

Corre l'obbligo di sottolineare che tutte le tipologie di intervento, disposte dall'Autorità Giudiziaria o richieste direttamente dagli interessati, hanno la finalità di individuare la soluzione più idonea caso per caso.

Nel periodo in esame sono stati effettuati 26 incontri con varie figure professionali del settore sanitario e socio-assistenziale, al fine di rafforzare e migliorare una rete di contatti già avviata nei semestri precedenti con Ospedali, Consultori, CSM, Centri di neuropsichiatria infantile, Centri di Psicologia dell'età evolutiva, SERT, Comunità terapeutiche, Case Famiglia, Case Alloggio.

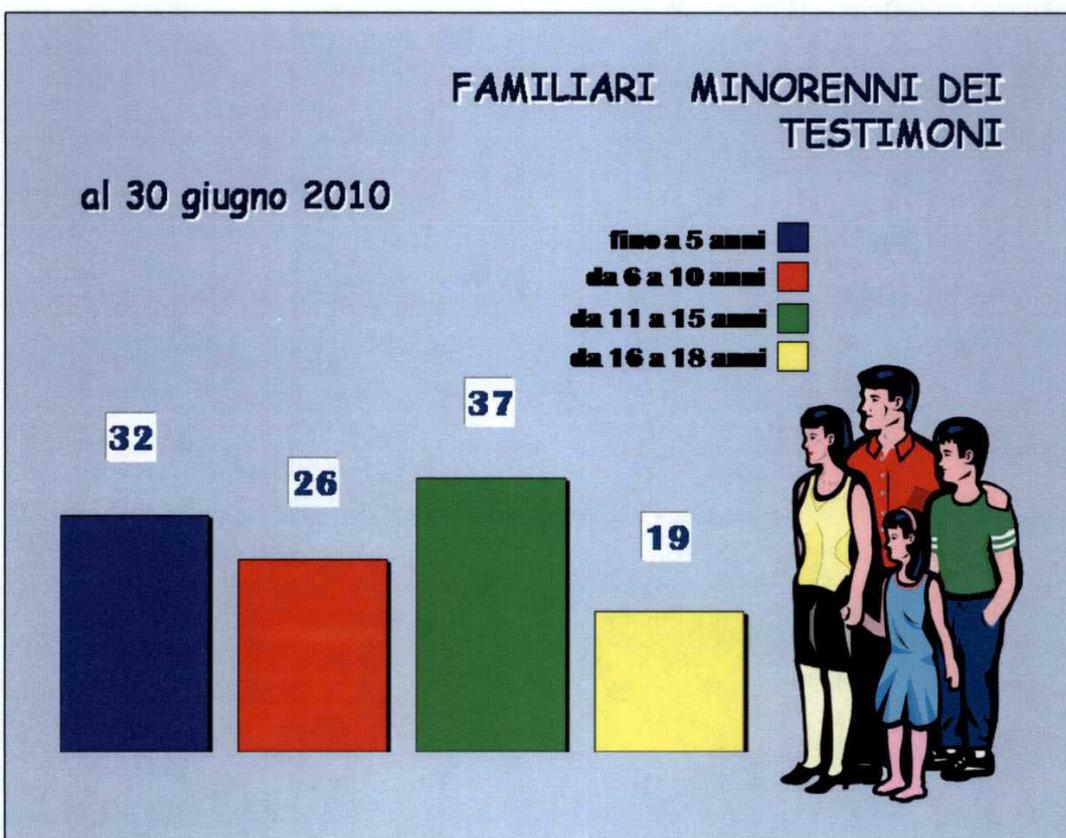
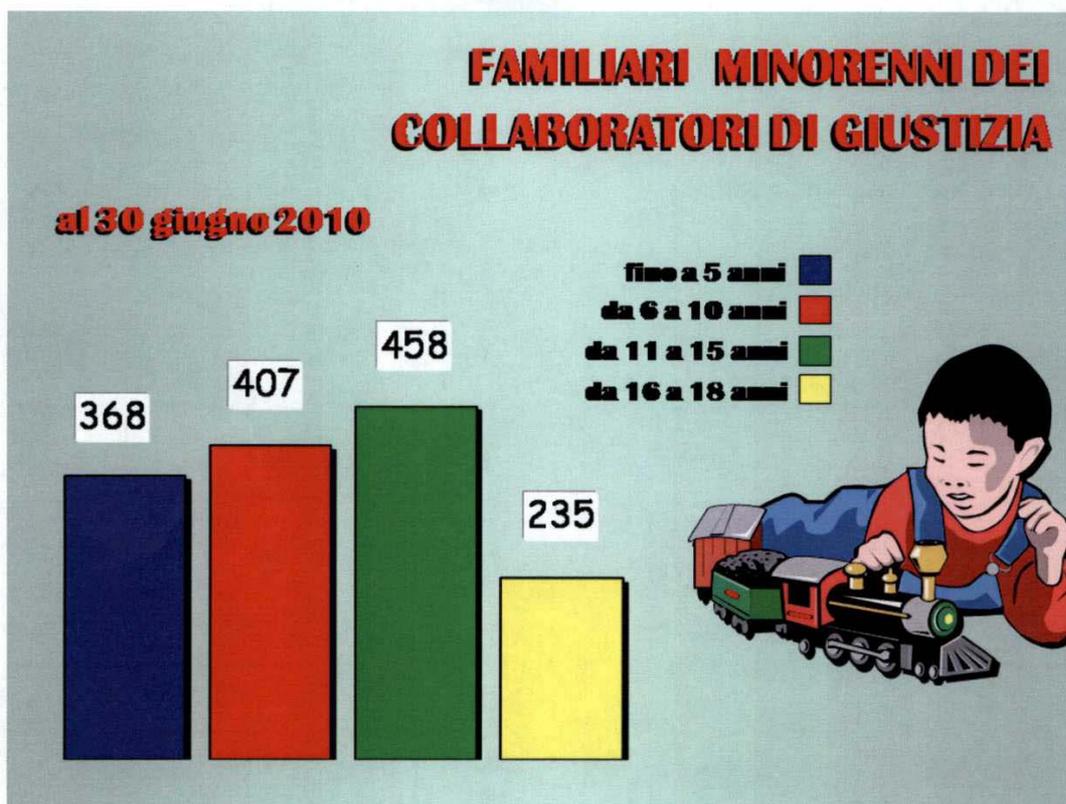
Nel medesimo periodo, durante le missioni nel territorio nazionale, gli Psicologi di questo Servizio hanno incontrato 13 testimoni e 27 loro familiari, nonché 25 collaboratori e 57 loro familiari. Presso la sede di Roma hanno effettuato colloqui e consulenze con 10 testimoni e 22 loro familiari, e con 19 collaboratori e 42 loro familiari.

Le problematiche emerse nel corso di questi incontri, pur non avendo valore statistico, rappresentano il risultato di anni di osservazione. Negli adulti le patologie più frequenti sono: disturbi legati all'ansia, problemi di adattamento, disturbi dell'umore, tendenza alla depressione e disturbi post-traumatici da stress.

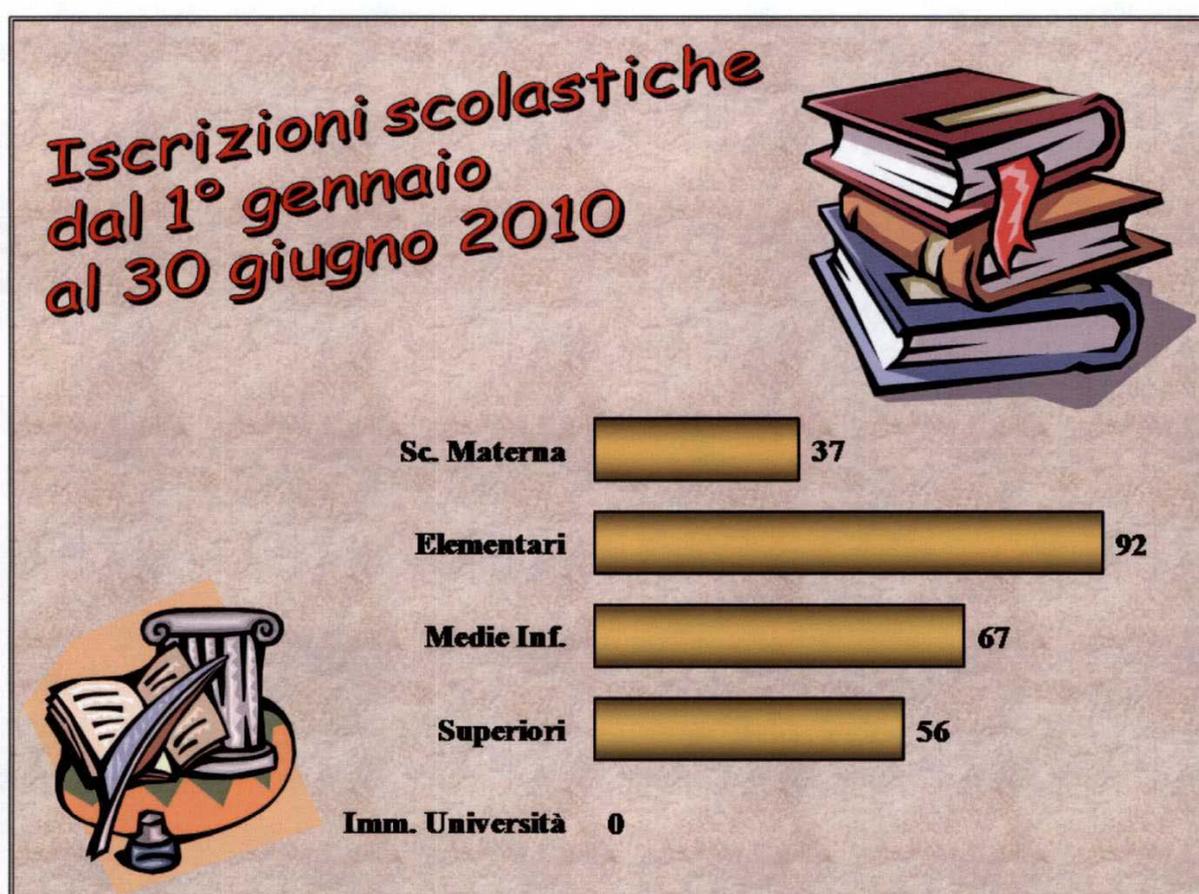
d) L'assistenza ai minori

In termini numerici, la fascia d'età più ampia in cui vengono suddivisi i familiari di collaboratori e testimoni è risultata quella compresa tra 0 e 18 anni con **1582** elementi complessivi, a cui si aggiunge **un solo** minore titolare di programma di protezione, in qualità di testimone.

Inoltre, la ripartizione della popolazione minorenni per fasce d'età ha evidenziato, in questo semestre, un'altissima percentuale di ragazzi in età scolare con **400** elementi di età compresa tra 0 e 5 anni, **433** tra 6 e 10 anni, **495** tra 11 e 15 anni e **254** tra 16 e 18 anni.



Appare evidente perciò che obiettivo primario di questo Servizio è assicurare l'assolvimento degli obblighi scolastici per questi minori, in quanto mezzo insostituibile di reinserimento sociale e di crescita personale. Nel semestre in esame sono state effettuate 37 nuove iscrizioni alla scuola materna, 92 alla scuola elementare, 67 alla scuola media e complessivamente 56 iscrizioni alla scuola superiore, di cui 22 presso istituti tecnici, 18 presso istituti professionali, 9 presso licei e 7 presso istituti magistrali.



Inoltre, particolare attenzione viene posta sulla tutela del benessere psicologico di questa consistente fascia di popolazione protetta.

Nel periodo gennaio-giugno 2010, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato complessivamente 82 colloqui con minori, sia

nel corso delle missioni sul territorio nazionale che presso la sede di Roma.

Le reazioni più frequentemente rilevate, come detto in precedenza, non hanno valore statistico in quanto non sono frutto di studi sistematici, ma di osservazione diretta sul campo.

Nei bambini i disturbi più evidenti sono: difficoltà nella socializzazione, chiusura verso l'esterno, disturbi del comportamento ed una serie di sintomi tra cui enuresi ed incubi notturni. Negli adolescenti si manifestano principalmente: rifiuto della situazione e dei genitori, difficoltà a socializzare, abbandoni scolastici, introversione, fenomeni di generalizzata oppositività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

Il programma di protezione può comprendere delle misure atte a favorire il reinserimento economico e sociale dei soggetti tutelati. Per l'attuazione di tali misure il Servizio Centrale di Protezione opera di concerto con tutte le altre Amministrazioni centrali o periferiche eventualmente interessate.

Nella sostanza questo Servizio, pur non potendo reperire direttamente posti di lavoro, ha il compito di agevolare, quando possibile, il ripristino in località protetta dell'attività lavorativa svolta in precedenza o, comunque, fornire tutti gli strumenti amministrativi necessari al reperimento di un'occupazione.

Innanzitutto occorre accertare se esista la possibilità di un trasferimento lavorativo qualora la Ditta o l'Ente datore di lavoro abbia altre sedi oltre a quella della località di origine. In tal senso i dipendenti pubblici sono agevolati poiché possono usufruire dell'istituto del comando o del distacco presso altra sede.

Negli altri casi è compito di questo Servizio segnalare agli interessati tutte le opportunità lavorative presenti sul territorio e migliorare la loro professionalità, facilitando l'accesso ai corsi di formazione professionali regionali.

Inoltre, il D.M. 138/2005 definisce le misure e gli strumenti per la conservazione del posto di lavoro occupato prima dell'ingresso nei programmi di protezione, oltre a forme di salvaguardia dell'anzianità contributiva.

In virtù di tale normativa nel semestre in esame sono stati effettuati 40 trasferimenti di trattamenti pensionistici, rilasciate 2 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio, collocati in aspettativa, o in istituti analoghi, 2 soggetti tutelati, ed infine 43 persone hanno trovato occupazione. Sul fronte della formazione c'è stata soltanto un'iscrizione a corsi professionali.

Tuttavia l'esperienza accumulata negli anni ha dimostrato che lo strumento più efficace per il reinserimento lavorativo è la capitalizzazione delle misure assistenziali, che viene concessa unicamente previa presentazione di un concreto e documentato progetto lavorativo. Per i collaboratori l'importo massimo erogabile corrisponde a 5 anni di contributi mensili, mentre per i testimoni può arrivare fino all'equivalente di 10 anni di contributi.

Tale strumento consente principalmente l'avvio di attività di lavoro autonomo, che costituiscono una valida alternativa ai rapporti di tipo impiegatizio che sono sempre più difficili da reperire dato lo stato di perenne crisi del mercato occupazionale.

Nel semestre gennaio-giugno 2010 la Commissione Centrale ha deliberato la capitalizzazione per 6 collaboratori e 2 testimoni.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI, LE REVOCHE DEI PROGRAMMI E I RICORSI AMMINISTRATIVI

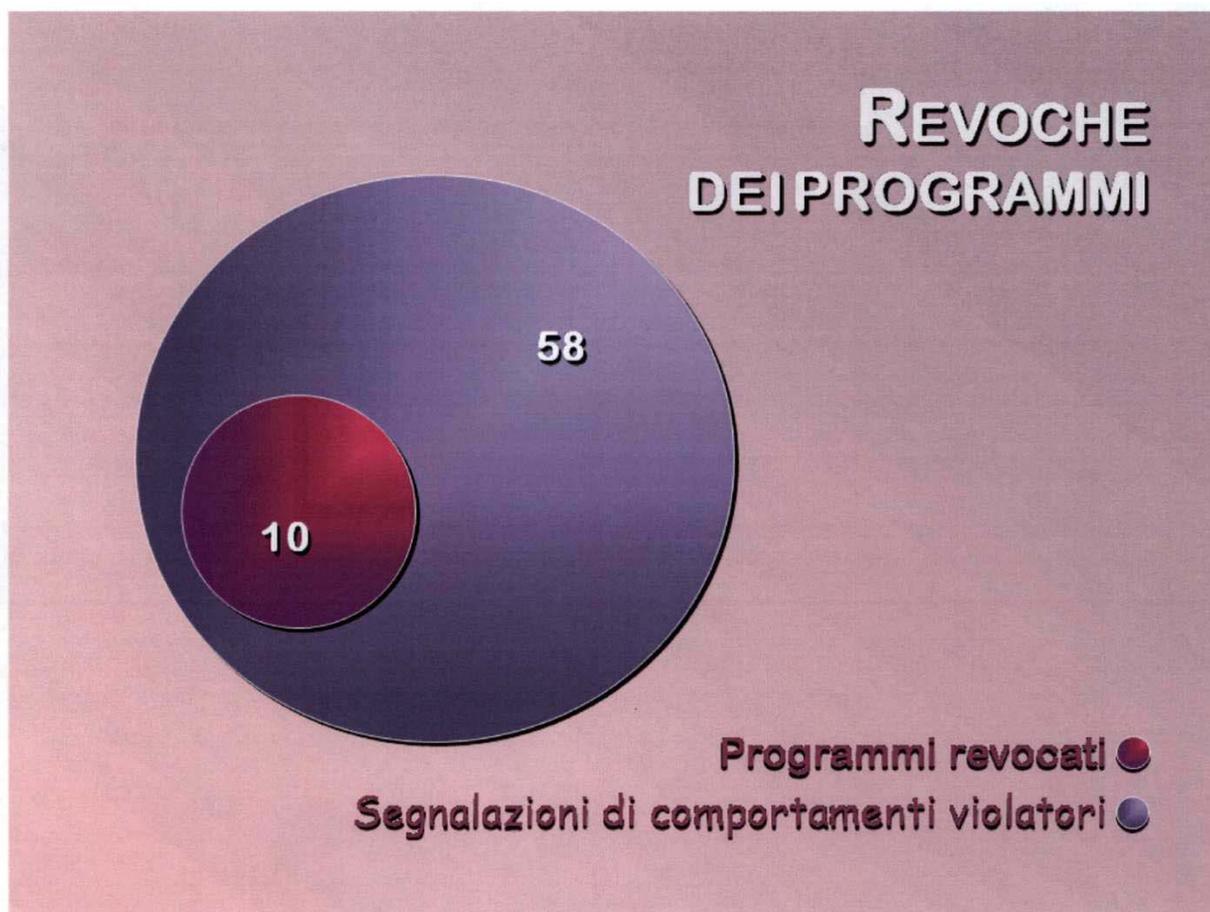
Al fine del raggiungimento degli obiettivi posti dai programmi di protezione i soggetti tutelati sono tenuti ad osservare una serie di regole, stabilite dal legislatore.

All'atto della sottoscrizione delle speciali misure gli interessati si impegnano personalmente, tra l'altro, ad attenersi alle norme di sicurezza e a collaborare attivamente per l'esecuzione di tali misure; a sottoporsi ad interrogatori o ad altro atto di indagine, ivi compresa la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione; ad adempiere agli obblighi previsti dalla legge; a non rilasciare a soggetti diversi dall'Autorità Giudiziaria, dalle Forze di Polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali prestano la loro collaborazione; a non incontrare né contattare alcuna persona dedita al crimine.

In tal senso, il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale gli eventuali comportamenti violatori tenuti da collaboratori e testimoni che, nei casi più gravi, possono condurre all'estromissione dal programma di protezione.

Nel primo semestre del 2010 questo Ufficio ha inoltrato alla Commissione Centrale **58** segnalazioni, di cui **45** consistono in violazioni al codice comportamentale e **13** costituiscono reati. Di questi 4 sono reati contro il patrimonio, 2 contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia, 1 contro la persona e per traffico di stupefacenti ed infine 3 di altro genere.

Nello stesso periodo la Commissione Centrale ha deliberato la revoca prima della scadenza o la non proroga del programma di protezione, per segnalazioni avvenute in precedenza, per **9** collaboratori e **1** testimone.



I soggetti estromessi dal circuito tutorio hanno la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo al fine di ottenere la riammissione nei programmi di protezione.

La materia dei ricorsi amministrativi, di cui alla normativa della Legge 06.12.1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, viene presentata per la prima volta nel presente elaborato in considerazione dell'elevato numero di ricorsi presentati.

La normativa sui collaboratori di giustizia ha maturato ormai un ventennio e l'ultima modifica propria dei ricorsi amministrativi risale alla Legge n. 45/2001, che ha rivisitato l'art. 10 della precedente Legge n. 82/1991 che, a sua volta, al comma 2 *septies*, dispone: "nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale ed in pendenza del medesimo provvedimento di cui al comma 2 *sexies* rimane sospeso sino a contraria determinazione del giudice in sede cautelare e di merito".

Con il sistema attuale, infatti, gli effetti del provvedimento di revoca sono “congelati” fino alla decisione del giudice amministrativo, almeno in sede cautelare, che talvolta ha tempi anche pluriennali, ed il Servizio Centrale di Protezione è costretto ad erogare le misure di assistenza economica per tutto il periodo.

Al 30 giugno 2010 i ricorsi pendenti presso il Tribunale Amministrativo Regionale risultano oltre un centinaio di cui:

24 pendenti senza richiesta di sospensiva;

26 pendenti con richiesta di sospensiva non ancora decisi in sede cautelare.

Per i rimanenti si attende la decisione di merito.

Il numero decisamente alto di ricorsi pendenti, nonché la durata dei processi, vanificano le delibere di revoca della Commissione Centrale che “*ope legis*” deve mantenere a programma i ricorrenti sino alla decisione cautelare o di merito, con aggravio notevole di spesa per l’Amministrazione, che difficilmente potrà recuperare quanto corrisposto.

Sarebbe auspicabile una modifica in senso restrittivo della normativa di riferimento, nel senso di abrogare la disciplina attualmente prevista della sospensione automatica degli effetti del provvedimento di revoca, o non proroga, delle speciali misure di protezione fino alla pronuncia in sede cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

L'ordinamento giuridico italiano, in materia di persone sottoposte a programma di protezione, stabilisce una distinzione tra lo status di testimone e quello di collaboratore, introdotta con la Legge n. 45/2001.

In base a tale normativa il testimone è colui che assume, rispetto ai fatti delittuosi sui quali rende dichiarazioni, il ruolo di persona offesa o di persona informata sui fatti. Inoltre, nei suoi confronti non deve essere stata disposta alcuna misura di prevenzione.

Per questa categoria di soggetti il legislatore ha previsto una serie di misure di natura economica volte a ripristinare il più possibile il tenore di vita condotto precedentemente all'ingresso nel sistema tutorio, nonché interventi destinati a curare il più possibile il benessere psicologico degli interessati.

Al fine di evitare lo stress del trasferimento in località protetta, laddove possibile, per i testimoni è prevista l'applicazione di speciali misure di protezione in località d'origine. Alla data del 30 giugno 2010 risultano **8** testimoni protetti in località d'origine.

Nel caso in cui l'esposizione al pericolo sia tale da rendere imprescindibile il trasferimento in località protetta le misure di assistenza economica si concretizzano con l'erogazione, in aggiunta agli assegni mensili, di contributi economici *una tantum* volti a soddisfare le esigenze più svariate (materiale didattico per lo studio e la formazione, trasporti e viaggi, acquisto di mobili, ecc.). Inoltre è prevista la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, da concordare con la Commissione Centrale, a meno che gli interessati non abbiano avuto accesso alle elargizioni di cui alla Legge n. 144/1999 in materia antiracket.

Dal punto di vista lavorativo la normativa vigente assicura ai testimoni dipendenti pubblici il mantenimento del posto di lavoro o il collocamento presso altra Amministrazione dello Stato. I dipendenti privati possono chiedere il rimborso dei contributi volontari versati per la

durata intera del periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza.

Ciononostante, come già detto in precedenza, lo strumento migliore per il reinserimento nel mondo del lavoro è risultato essere la capitalizzazione delle misure assistenziali, che per i testimoni viene determinata sommando l'importo degli assegni mensili fino ad un periodo massimo di 10 anni. Nel periodo gennaio-giugno 2010 la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per 6 testimoni. Inoltre, attualmente è in vigore una convenzione con un Istituto di Credito che consente ai testimoni di accedere a forme di finanziamento con tassi agevolati volti a favorire sia l'acquisto di immobili che l'avvio di attività lavorative.

Un'ulteriore facilitazione prevista per i testimoni che sono costretti ad abbandonare il luogo d'origine è il diritto ad alienare allo Stato, a prezzo di mercato, i beni immobili.

Infine corre obbligo menzionare che, in base ad accordi tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed il Servizio medico-legale dell'INPS, gli interessati possono richiedere l'accertamento del c.d. "danno biologico" conseguente all'inserimento nei programmi di protezione. Il danno accertato viene liquidato come voce aggiuntiva alla capitalizzazione delle misure assistenziali.

Tuttavia è importante sottolineare come tutti gli interventi economici e le agevolazioni spesso non siano sufficienti a rimediare ai disagi di chi, in seguito alla scelta di testimoniare, è stato costretto a cambiare vita.

Dal punto di vista materiale l'applicazione di tali strumenti risulta difficoltosa poiché non è semplice accertare con sicurezza il mancato guadagno, oppure il valore degli immobili in località d'origine non è sufficiente per acquistarne uno analogo in località protetta, o ancora l'entità del danno biologico quantificata dall'INPS viene ritenuta inadeguata dagli interessati.

Sotto il profilo psicologico, inoltre, si è riscontrata nei testimoni la sensazione di abbandono da parte delle istituzioni a cui si aggiunge la

sensazione di isolamento nell'ambito del nuovo contesto sociale in cui si vengono a trovare a seguito del trasferimento in località protetta. Da non sottovalutare poi il disagio conseguente all'applicazione delle regole per garantire la sicurezza personale.

Alla luce di quanto sopra questo Servizio ha cercato di porre l'accento su un'attenta opera di valutazione delle singole situazioni, anziché sulla rigida applicazione della normativa, svolgendo quindi un lavoro di mediazione al fine di individuare le soluzioni più soddisfacenti caso per caso.

In quest'ottica gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono particolarmente attivi in tutto il territorio nazionale effettuando colloqui con i soggetti interessati con lo scopo di individuare i disagi e prospettare le possibili soluzioni. Nel periodo in esame hanno usufruito di tale sostegno, sia nel corso delle missioni sul territorio nazionale che presso la sede di Roma, **23** testimoni, **69** loro familiari e **34** minori.